



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA ZACHODNIOPOMORSKIEGO

Szczecin, dnia 24 kwietnia 2024 r.

Poz. 2324

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-1.4131.98.2024.AA WOJEWODY ZACHODNIOPOMORSKIEGO

z dnia 23 kwietnia 2024 r.

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40, poz. 572, poz. 1463, poz. 1688)

stwierdzam nieważność

uchwały Nr LXXXII/590/24 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia *Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania niektórych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gryfino.*

Uzasadnienie

W dniu 21 marca 2024 r. Rada Miejska w Gryfinie podjęła uchwałę Nr LXXXII/590/24 w sprawie przyjęcia *Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania niektórych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gryfino.*

Do Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Szczecinie wpłynęła ona w dniu 28 marca 2024 r.

Materialnoprawną podstawę podjęcia przedmiotowej uchwały stanowi art. 30 ust. 6 ustawy Karta Nauczyciela¹⁾, zgodnie z którym *organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli, w drodze regulaminu:*

- 1) *wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2, oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33-34a,*
- 2) *szczególne warunki obliczania i wypłacania wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw, z zastrzeżeniem art. 35 ust. 3,*
- 3) *wysokość i warunki wypłacania składników wynagrodzenia, o których mowa w ust. 1 pkt 4, o ile nie zostały one określone w ustawie lub w odrębnych przepisach*

- w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1, odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w ust. 3. Składniki wynagrodzenia nauczycieli wymienione zostały w art. 30 ust. 1 ww. ustawy, w myśl którego wynagrodzenie nauczycieli, z zastrzeżeniem art. 32, składa się z: wynagrodzenia zasadniczego (pkt 1), dodatków: za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy, oraz za warunki pracy (pkt 2), wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw (pkt 3), nagród i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, z wyłączeniem świadczeń z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, świadczenia, o którym mowa w art. 53a, i dodatku, o którym mowa w art. 54 ust. 5 (pkt 4).

Na mocy przywołanych przepisów Rada Miejska w Gryfinie uprawniona była do podjęcia uchwały Nr LXXXII/590/24 w sprawie *Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania*

¹⁾ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2023 r. poz. 984 z późn. zm.).

niektórych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gryfino, jednak analiza tego aktu prowadzi do wniosku, że nieprawidłowo ustalono w § 26 uchwały jej wejście w życie, oraz, że zawiera ona postanowienia niezgodne z powszechnie obowiązującym prawem.

W przedmiotowej sprawie dla oceny legalności ww. uchwały istotne znaczenie ma okoliczność, że niewątpliwie zawiera ona postanowienia o charakterze powszechnie wiążącym, jest zatem aktem prawa miejscowego. W orzecznictwie sądów administracyjnych²⁾ powszechnie przyjęto pogląd, że akt prawa miejscowego to taki akt, który zawiera co najmniej jedną normę o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. O generalnym charakterze normy decyduje fakt określenia adresata, do którego jest skierowana, w sposób ogólny, w szczególności poprzez wymienienie jego cech. Abstrakcyjność normy to możliwość jej wielokrotnego stosowania. W przypadku organów gminy, wydawane przez nie akty prawa miejscowego nakładają najczęściej na określonych rodzajowo członków społeczności lokalnej obowiązek oznaczonego zachowania się w ściśle określonych, powtarzalnych sytuacjach, albo przyznają ich adresatom określone uprawnienia.

Uchwała Nr LXXXII/590/24 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie przyjęcia *Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania niektórych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gryfino* zawiera postanowienia spełniające ww. przesłanki. Jest bowiem skierowana do rodzajowo określonych podmiotów, tj.: nauczycieli zatrudnionych w szkołach i przedszkolach w Gminie Gryfino.

Skoro zatem uchwała ta ma cechy aktu normatywnego, pozwalające uznać ją za akt prawa miejscowego, który ma obowiązywać na obszarze danej gminy, to jej publikacja jest obowiązkowa, bowiem warunkiem wejścia w życie aktu prawa miejscowego jest jego ogłoszenie w wojewódzkim dzienniku urzędowym.

Zgodnie z §26 uchwały Nr LXXXII/590/24 *uchwała wchodzi w życie po upływie 7 dni od dnia publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, z mocą obowiązującą od dnia 1 maja 2024 r.* Uzależnienie wejścia w życie badanego aktu od jego publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, wobec jego zakwalifikowania do kategorii aktów prawa miejscowego, znajduje oparcie w treści art. 88 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej³⁾, który wprost stanowi, że *Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie*. Konstytucja RP wyklucza możliwość wejścia w życie aktu prawnego o charakterze normatywnym bez ogłoszenia go w ustawowo przewidzianym trybie. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych⁴⁾. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tej ustawy *Ogłoszenie aktu normatywnego w dzienniku urzędowym jest obowiązkowe*. Z kolei, w myśl art. 4 ust. 1 ustawy *Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy*.

Uchwała Nr LXXXII/590/24 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 21 marca 2024 r., została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego w dniu 4 kwietnia 2024 r., pod poz. 1931, zatem brzmienie jej §26 wskazuje w istocie dwie terminy wejścia w życie: z jednej strony po upływie 7 dni od dnia ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Województwa Zachodniopomorskiego, a więc w dniu 12 kwietnia br., a z drugiej – 1 maja 2024 r.

Tymczasem, w orzecznictwie ugruntował się pogląd, że wejście w życie i uzyskanie mocy obowiązującej przez akt prawny są zdarzeniami tożsamymi. Wejście w życie przepisu oznacza, że uzyskuje on moc prawną i w konsekwencji ma zastosowanie do określonych zdarzeń i stosunków. Akt prawny nie może wejść w życie bez uzyskania przez niego mocy obowiązującej, a uzyskanie mocy obowiązującej oznacza jego wejście w życie (zob. np. wyrok NSA z dnia 27 listopada 2019 r., sygn. akt II FSK 1271/19; uchwała Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 1996 r., sygn. akt I PZP 12/96; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 października 1995, sygn. akt K 14/95). Jak podkreślił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 360/22, w demokratycznym państwie prawnym data wejścia w życia aktu prawa miejscowego nie może budzić wątpliwości, czy też wprowadzać w błąd.

²⁾ Por. wyroki: NSA z dnia 18 lipca 2006 r., sygn. akt I OSK 669/06, WSA w Rzeszowie z dnia 25 sierpnia 2016 r., sygn. akt II SA/Rz 1701/15, WSA w Opolu z dnia 6 grudnia 2018 r. II SA/Op 351/18.

³⁾ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

⁴⁾ Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Sposoby formułowania przepisów o wejściu w życie w aktach prawa miejscowego zawiera załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”⁵⁾. Wyliczenie zawarte w § 45 ust. 1 oraz § 51 ust. 1 w związku z §1 43 powołanego załącznika do tego rozporządzenia ma charakter wyczerpujący, zatem przepisowi o wejściu w życie aktu prawnego można nadać tylko takie brzmienie, które odpowiada jednemu z wymienionych. Treść § 26 kwestionowanej uchwały jest niezgodna z ww. przepisami, przez co rażąco narusza zasadę przyzwoitej legislacji wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP. Należy podkreślić, że wejście w życie aktów prawa miejscowego, które nakładają na obywateli jakiegokolwiek obowiązki, co niewątpliwie ma miejsce w przypadku uchwały w sprawie regulaminu wynagradzania nauczycieli zatrudnionych w gminie, winno być prawidłowe i niebudzące wątpliwości. Adresaci norm wynikających z tej uchwały powinni mieć pewność co do tego, od którego dnia obowiązuje akt. Przepis § 26 uchwały Nr LXXXII/590/24 gwarancji takiej nie daje.

Podkreślić przy tym należy, że brak określenia lub określenie w sposób sprzeczny z prawem wejścia w życie uchwały zawierającej przepisy powszechnie obowiązujące, przekłada się bezpośrednio na ważność całego aktu prawnego⁶⁾.

Dodatkowo, wskazać należy, że §15 ust. 3 uchwały – zdaniem organu nadzoru – został uchwalony z przekroczeniem granic upoważnienia przewidzianego w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela. W unormowaniu tym Rada wskazała, że *„dodatek funkcyjny nie przysługuje w okresie nieusprawiedliwionej nieobecności w pracy, a także w okresie urlopu dla poratowania zdrowia oraz od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nauczyciel zaprzestał pełnienia z innych powodów obowiązków, za które przysługuje ten dodatek, a jeżeli zaprzestanie pełnienia obowiązków nastąpiło od pierwszego dnia miesiąca - od tego dnia.*

W tym miejscu zwrócić należy uwagę, że zawarta w art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela norma kompetencyjna upoważnia organ stanowiący samorządu terytorialnego do określenia w regulaminie **wysokości** stawek dodatków za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego, w tym z tytułu sprawowania funkcji wychowawcy klasy oraz za warunki pracy oraz do określenia **szczegółowych warunków przyznawania** tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34a.

Tymczasem, kwestionowane postanowienie uchwały nie stanowi ani o wysokości dodatku, ani nie dotyczy szczegółowych warunków jego przyznawania. Nie można zatem uznać, że przepis ten mieści się w ramach upoważnienia ustawowego, uprawniającego do określania szczegółowych warunków przyznawania dodatków i nagród.

Dodatkowo, zgodnie z art. 80 zd. drugie Kodeksu pracy⁷⁾ *„za czas niewykonywania pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia tylko wówczas, gdy przepisy prawa pracy tak stanowią*, przy czym zaznaczyć trzeba, że art. 91c ust. 1 ustawy Karta Nauczyciela, w zakresie spraw wynikających ze stosunku pracy, nieuregulowanych przepisami ustawy, odsyła wprost do stosowania przepisów Kodeksu pracy.

Zbieżne w tym względzie stanowisko wyraziły wojewódzkie sądy administracyjne⁸⁾, stwierdzając, że treść art. 30 ust. 6 pkt 1 ustawy Karta Nauczyciela, stanowiącego upoważnienie do ustalenia stosownych regulaminów przez radę gminy, nie budzi wątpliwości interpretacyjnych i jasno wskazuje, że rada gminy (będąca organem prowadzącym szkołę) określa wysokość stawek dodatków oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków. W normatywnym pojęciu „warunki przyznawania dodatków” w żaden sposób nie mieszczą się jednak uprawnienia do określania przez radę gminy także warunków utraty bądź też nieprzyznawania wynagrodzenia oraz dodatków.

Mając na względzie przedstawioną argumentację, konieczne i w pełni uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały Nr LXXXII/590/24 Rady Miejskiej w Gryfinie z dnia 21 marca 2024 r. w sprawie *„przyjęcia Regulaminu określającego wysokość oraz szczegółowe warunki przyznawania niektórych składników wynagrodzenia nauczycielom zatrudnionym w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez Gminę Gryfino.*

⁵⁾ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016 r. poz. 283).

⁶⁾ Por. wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2022 r., sygn. akt III OSK 7598/21.

⁷⁾ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz.U. z 2022 r. poz. 1510 z późn. zm.).

⁸⁾ Wyroki WSA: w Poznaniu z dnia 22 stycznia 2020 r., sygn. akt IV SA/Po 887/19, w Szczecinie z dnia 15 czerwca 2022 r., sygn. akt II SA/Sz 109/22.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie. Skargę wnosi się do Sądu za pośrednictwem Wojewody Zachodniopomorskiego, w terminie 30 dni od dnia otrzymania przedmiotowego rozstrzygnięcia.

z up. Wojewody Zachodniopomorskiego

Bartosz Brożyński
I Wicewojewoda Zachodniopomorski